Organizaciones de la Sociedad Civil de Asistencia Social que atienden a niños, adolescentes y jóvenes en situación de calle en la ciudad de Hermosillo, Sonora, México

*Miguel Ángel A. Curiel Arévalo**
*Guillermo Núñez Noriega***
*Juana María Meléndez Torres***
*Isabel Ortega Vélez***

Fecha de recepción: mayo de 2009.
Fecha de aceptación: febrero de 2010.

* Doctorante del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.
Dirección para correspondencia: curielciad@hotmail.com
** Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.

Resumen / Abstract

El trabajo aporta información sobre los antecedentes, la regulación social y la problemática de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que atienden a "niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle"[1] en Hermosillo, Sonora, México (OSCASH)[2], así como el papel que desempeñan en la sociedad. Con ese fin, se aplicó una encuesta a 30 usuarios y 15 empleados que laboran en estas organizaciones en el estado de Sonora, México. Parte de los resultados señalan que, aunque existe un marco legal que protege a los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle, y que hay una serie de organizaciones con amplia experiencia en su cuidado, la mayoría de los niños, adolescentes y jóvenes no están integrados a una institución. Nuestra conclusión es que el Estado no ha

This paper provides information on the background, social regulation and problematic faced by the Civil Society Organizations that take care of street kids in Hermosillo, Sonora, Mexico and the role these institutions play in society. For this purpose, we applied a survey to 30 users and 15 employees working in these organization in the state of Sonora, Mexico. The findings indicate that although there is a legal framework that protects kids, teens and young adults, and that there is a number of organizations with broad experience in their care, most of these young ones are not integrated into one of the institutions. Our conclusion is that the state government has not solved the homeless kids issue, and the organizations that take care of them do not meet the objectives for

[1] En esta ocasión utilizamos las comillas cuando nos referimos a los "niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle", no por poner en entredicho su identidad social, sino más bien para resaltarla.

[2] En lo sucesivo OSCASH.

resuelto el problema y las instituciones y organizaciones que los atienden no responden a los objetivos para los que fueron creadas, limitando así las posibilidades de integración del grupo social al que pretenden atender.

Palabras clave: niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle, organizaciones de la sociedad civil, Estado, integración y programa social Peso por peso.

which they were created, thus limiting the possibilities of integrating the social group they are supposed to be serving.

Key words: street kids, civil society organizations, State, integration, social program Peso por peso.

Introducción

En este artículo examinaremos los antecedentes, el marco regulatorio y los problemas que enfrentan las Organizaciones de la Sociedad Civil que atienden a niños y adolescentes en situación de calle, principalmente a los niños(as), adolescentes y jóvenes de la ciudad de Hermosillo Sonora, México (OSCASH) con la finalidad de discutir cómo se integran al desarrollo de la vida institucional de la región y al desarrollo local en general.

Resulta cada vez más frecuente encontrar a niños(as), adolescentes y jóvenes realizando labores en espacios públicos para satisfacer sus necesidades diarias. Las comunidades enfrentan problemas y estilos de vida similares y forman parte de un fenómeno creciente cuyo origen es la adversidad económica, la violencia intrafamiliar (Louise, 2009; Meincke, 2009) y la crisis y agotamiento institucional (Beck, 2002a; Corea, 2005)[3] que obliga a las familias a incorporar a la actividad económica a las y los menores. Una vez que se integran a la calle en busca de mejores condiciones de vida se encuentran con un ambiente hostil, agresivo, incomprensivo y en constante crisis.

Existen variantes del fenómeno de los niños y adolescentes en situación de calle. Los niños y jóvenes en la calle son aquéllos que realizan actividades dentro de la economía informal, pero que mantienen vínculos con su familia a través de su contribución al ingreso familiar; los niños en situación de calle, son quienes han abandonado su entorno familiar y su pertenencia identitaria; y los niños y jóvenes en riesgo de calle o en proceso de expulsión a los

[3] La investigadora Cristina Corea (2005) considera que las instituciones que forjaron la infancia: la escuela, la familia, el juzgado de menores, las instituciones de asistencia familiar, muestran síntomas de agotamiento institucional pues ya no producen su objeto: la infancia.

espacios de la calle, que han padecido la pobreza extrema y conflictos familiares externos (UNICEF, 2005).

Entendemos aquí por niños y niñas a las personas de hasta doce años de edad y por adolescentes a los mayores de doce y menores de dieciocho años. Por jóvenes nos referimos a quienes tienen de 18 a 21 años. Las definiciones van de acuerdo a la Ley de Protección a las niñas, niños y adolescentes del estado de Sonora, en su artículo segundo.

Actualmente el estado de Sonora carece de investigaciones que aborden la problemática social de las instituciones que atienden a los niños(as) en general y a niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle, razón por la cual el estudio pretende aportar conocimientos sobre esta realidad social. Consideramos, además, que es necesario estudiar la reestructuración actual por la que atraviesan las Organizaciones de la Sociedad Civil de Asistencia Social (OSCAS)[4] en el contexto de los procesos de modernización y de la implementación del programa social del estado de Sonora denominado Peso por Peso. El artículo es resultado de un trabajo de investigación sobre el tema llevado a cabo en la ciudad de Hermosillo, Sonora, en el noroeste de México, entre 2006 y 2009. Partimos del hecho de que las OSCAS, tanto en México como en Sonora, no han resuelto el problema de la institucionalización y la reintegración a la sociedad de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle. Nuestra hipótesis de trabajo es que las Organizaciones de la Sociedad Civil de Asistencia Social en la ciudad de Hermosillo, Sonora, que atienden a los "niños(as) en situación de calle", se ven reforzados por programas institucionales selectivos, preventivos y focalizados que contradicen y ponen en riesgo las funciones de política social. Lo anterior es el resultado de un proceso de reestructuración de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Asistencia Social en México, que genera formas de asistencia de tipo selectivo y excluyente, las cuales limitan las posibilidades de integración de los grupos sociales a los que pretenden atender. Las limitaciones son de tipo económico, gubernamental e institucional.

A lo largo del artículo examinaremos el papel de las instituciones desde la perspectiva de la sociedad del riesgo, después se describirá el marco regulatorio y los programas sociales que son parte fundamental del Sistema de Asistencia Social en la región. Anotaremos los antecedentes de las OSCASH, en las que se presentan algunas particularidades y características asociadas a las políticas públicas en Sonora. Posteriormente, se expondrán la problemática y las contradicciones de las políticas de asistencia social en el estado. Para finalizar con un apartado de conclusiones.

[4] En lo sucesivo OSCAS.

A. Marco teórico

El papel de las instituciones dentro del enfoque de la sociedad del riesgo

La perspectiva de la sociedad del riesgo, desarrollada por Beck (1986), nos permite una manera particular de observar y analizar el papel de las instituciones que atienden a los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle, quizás más integral y ordenado en comparación con otros enfoques sobre la modernidad y sus distintas manifestaciones. El enfoque también difiere de aquéllos sobre la marginación y la pobreza que sólo proporcionan análisis asistencialistas e instrumentalistas para atenuar los problemas que padecen los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle (Bar-Din, et al., 1995).

Dentro del enfoque de la sociedad del riesgo, el Estado traslada los riesgos que no puede controlar hacia las instituciones civiles (como en el caso de la asistencia social de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle). Con la crisis de seguridad de la sociedad del riesgo "la incertidumbre pasa a ser el modo básico de experimentar la vida y la acción" (Beck, 1998:24). Lo anterior tiene que ver con el fracaso de la política y de las instituciones que la sustentan, en el sentido de que la política queda liberada del monopolio del Estado y es cuestionada, mientras que las instituciones políticas establecidas, fruto de la modernidad simple, se convierten en instituciones que no responden a las necesidades de los usuarios (Beck, 2002).

Como se puede observar, los argumentos de Beck ilustran y delimitan una de las tendencias que siguen apareciendo en el diseño de algunas instituciones (incluyendo a las de asistencia social) sobre las cuales recae una enorme responsabilidad, pero sin parámetros de acción y ayuda claros por parte del Estado.

En el trabajo partimos de que a nivel internacional distintas organizaciones e instituciones públicas y privadas se han unido con el fin de realizar acciones para resolver la problemática de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle, en el contexto de un Estado disminuido. Una de las más reconocidas es la Organización de las Naciones Unidas (ONU)[5] cuyo organismo rector es el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia[6] (UNICEF)[7], que a través de los gobiernos ha impulsado distintos programas de asistencia social con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación

[5] En lo sucesivo ONU.

[6] En lo sucesivo UNICEF.

[7] Luego de la Segunda Guerra Mundial, en 1950, la ONU retoma la Declaración de Ginebra y se crea la (UNICEF) para ayudar a los niños de Europa. En 1953, este fondo se convierte en un organismo permanente dentro de la ONU con el objetivo de ayudar y proteger los derechos de los niños y que tiene las siguientes prioridades: sobrevivencia y desarrollo de la infancia, educación básica e igualdad de género, protección contra la violencia, explotación y abuso, políticas de vigilancia de los derechos de los niños y prevención y protección a los niños con SIDA (UNICEF, 2006).

de calle. Alrededor de este propósito se han logrado acuerdos, metas y objetivos por cumplir en periodos de tiempo determinados. La UNICEF cuenta con mecanismos de vigilancia y supervisión que obligan a los Estados, mediante acuerdos, a cumplir con los objetivos. Bajo este supuesto nos dimos a la tarea de describir e identificar el marco regulatorio y los programas sociales que son un aspecto importante del Sistema Nacional de Asistencia Social (SNAS),[8] ello con el objetivo de comprender la red legal que rige a las OSCASH.

Un segundo elemento teórico-contextual considera que al inicio de los noventa se crearon en Sonora organizaciones que buscaban colaborar en la solución de los problemas sociales que aquejaban al país. Muchas de las organizaciones tenían sus orígenes en movimientos populares y religiosos. Las limitaciones del Estado de Bienestar y la crisis estructural y económica deterioraron las condiciones de vida de la población. Fue así que emergieron redes sociales y organizaciones preocupadas en atender algunos problemas sociales, las cuales terminaron integrándose al SNAS.

La relación de los grupos marginados, en este caso los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle, con la sociedad en general es difícil, ya que si los primeros tienen algunas barreras para cambiar sus pautas e insertarse en la sociedad, la segunda tiene dificultades para realizar el cambio que haga posible la integración de los grupos. Autores como Michael Foucault consideran que la única forma en la que los grupos pueden reintegrarse plenamente a la sociedad es a través de instituciones (Foucault, 1979). Por instituciones entendemos aquí tanto a las asociaciones públicas como a las asociaciones de la sociedad civil, las cuales en conjunto forman el SNAS.

En ese sentido, partimos del supuesto de que las instituciones son la única vía para reintegrar a los grupos marginados a la sociedad. Para ello, hacemos un intento por identificar y conocer algunas características de las organizaciones que han colaborado en la solución de los problemas sociales en Hermosillo, con el fin de demostrar que existe un espacio físico en el que hay experiencia en el cuidado de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle, con presencia en la región y que brindan, dentro de un marco legal, atención a los usuarios.

Un tercer supuesto es que existe una serie de problemas en las políticas de asistencia social que generan formas de asistencia de tipo selectivo y excluyente. Las políticas limitan las posibilidades de integración de los grupos sociales a los que pretenden atender, como es el caso de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle. Es así que se busca conocer parte de los problemas que enfrentan las OSCASH en la atención a los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle.

[8] En lo sucesivo SNAS.

B. Métodos e instrumentos de trabajo

La investigación es de tipo cualitativo, etnográfico, no experimental, de corte descriptivo y explicativo. Se utilizó un enfoque disciplinario socio-antropológico basado en el constructivismo y un abordaje teórico conceptual desde la sociedad del riesgo de Beck (1996).

Se trabajó con tres organizaciones de la sociedad civil de la ciudad de Hermosillo, Sonora: Casa Hogar Temporal Jineseki,[9] Casa Hogar Todos Somos Hermanos A. C. y Casa Guadalupe Libre, IAP. Para ello se aplicaron entrevistas semi estructuradas al personal y a los directivos. También se llevó a cabo observación directa dentro de las organizaciones e investigación hemerográfica. El periódico *El Imparcial* es uno de los más destacados de la región debido a su tiraje, difusión y presencia política que lo convierten en una óptima elección para los fines de la investigación. Se aplicaron entrevistas estructuradas a 30 niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle.

C. Resultados

1. Regulación del sistema de asistencia social en México

En esta sección describiremos brevemente el marco regulatorio del SNAS. Iniciaremos ubicando el proceso histórico de la cons-trucción de las distintas leyes, códigos, lineamiento y normas que rigen a las organizaciones públicas y privadas para, posteriormente, puntualizar el objetivo, función y definición de la asistencia social en México y Sonora y terminar con el análisis de las organizaciones que atienden niños en situación de calle en Hermosillo.

Hoy, la beneficencia infantil es un elemento clave de todo programa social de servicios públicos. En años recientes se han extendido los programas sociales para hacer frente a los problemas de abuso y descuido de los niños en México y en Sonora. En el país, dadas las condiciones crónicas de pobreza y subdesarrollo, las asociaciones de la sociedad orientadas a la beneficencia defendieron los derechos básicos de las personas marginadas por el sistema desde su origen. Fue durante la década de los cuarentas cuando se comenzó a construir un marco legal para las instituciones y organizaciones de asistencia social. Dichas leyes evolucionaron en el tiempo y generaron toda una red de instituciones y servicios encargados de la protección de los más desamparados (DIF, 2005; González, 1990).

Actualmente se cuenta con un conjunto de leyes, códigos y normas que regulan a las instituciones públicas, organizaciones sociales y privadas que

[9] Institución gubernamental que tiene como objetivo reintegrar a los "niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle" a la sociedad a través de la modificación de conductas por medio de procesos educativos, de una buena alimentación, de actividades físicas, de atención psicológica y actividades de recreación. Para ello el inmueble está dividido en áreas de atención y cuenta con taller de oficios y cursos varios. El número de empleados es de 30 personas y tiene una capacidad de albergar a ochenta "niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle" de ambos sexos (DIF, 2005).

se encargan del desarrollo de la familia, de la protección de la infancia y de la prestación de servicios de asistencia social. A la red de instituciones se le conoce, según la Ley General de Salud, como el SNAS. En la misma ley se define al SNAS como el "conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden al individuo su desarrollo integral, así como la protección, física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva" (Artículo 166 y 167 promulgado en 1984). La ley origina lineamientos generales de acción y coordinación entre instituciones, las cuales, en concordancia con los reglamentos federales, generan programas y organizaciones que tienen como objetivo asistir a los desamparados.

Cada estado de la república mexicana cuenta con una Ley de Asistencia Social. En el estado de Sonora se establecen las bases para la promoción y prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social que señala la Ley de Salud para el estado de Sonora; además, se prevé la coordinación de la federación, del estado y de los municipios y la participación de los sectores sociales y privados en las actividades de asistencia social.

La parte operativa de la asistencia social en México está a cargo del Desarrollo Integral de la Familia (DIF)[10] Nacional. Según González (1990), el sistema se halla integrado por un organismo central, el DIF Nacional, que de acuerdo a la Ley sobre el SNAS, debe coordinar y promover las actividades de asistencia social, así como por 32 sistemas estatales DIF y los sistemas municipales que actualmente existen en alrededor de 1,500 de los 2,414 municipios mexicanos.

Actualmente, el DIF está sujeto a una serie de leyes que lo regulan en sus funciones de asistencia integral. Todos los acuerdos, reglamentos, decretos y declaraciones que se mencionaron y que han sido firmados y ratificados en la Cámara de Senadores de nuestro país, forman parte del aparato legal de esta institución. Debido a ello, no es extraño que los avances que se han hecho en el mundo en torno a reconocer la importancia de la niñez en el desarrollo del ser humano, hayan dado paso a nuevos sistemas que, en el ámbito jurídico, pueden verse reflejados en la Convención Internacional de los Derechos Humanos de la Niñez. La Declaración de Ginebra de 1959 y La Convención sobre los Derechos de la Niñez 1989, han marcado el rumbo que estas instituciones han seguido a lo largo del tiempo. En México, éste es dictado a través de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND),[11] que son instrumentos obligados de los gobiernos en turno.

El SNAS trabaja de manera conjunta con la UNICEF para realizar acciones que resuelvan los problemas de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle. La UNICEF, a través del gobierno mexicano, ha promovido

[10] En lo sucesivo DIF
[11] En lo sucesivo PND

distintos programas de asistencia social con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la niñez en general y de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle, en particular.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en el año 1989, una convención especial sobre los derechos humanos de la niñez. Se trata de la Convención sobre los Derechos del Niño. En sus distintos artículos establece que los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar tendrán derecho a la protección y asistencia especial del Estado y que éste garantizará de conformidad con sus leyes nacionales los cuidados para estos niños. Los cuidados incluirán, entre otros, la colocación en hogares de guarda, la adopción o, de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas para la protección de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle. Conforme a esta convención, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo Cuarto, párrafo sexto establece: […] Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral […] (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1997:15).

En la ley se obliga a los tres órganos de gobierno, a que en sus planes y programas de desarrollo establezcan acciones para la integración social del menor (lo cual queda plasmado en el apartado: "Política de desarrollo social y humano, objetivo rector 2 equidad e igualdad de oportunidades" 2000-2006).

Así mismo, en Sonora, el 26 de septiembre del 2002, nace una ley que establece un marco jurídico para la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Se trata de la Ley para la protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes del Estado de Sonora. El sistema de Asistencia Social en el estado es regulado por las siguientes leyes y códigos: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, Ley General de Salud, Ley de Asistencia Social, Ley de protección a las Niñas, Niños y Adolescentes, Reglamento Interno de DIF Sonora, Código Civil para el Estado de Sonora y el Código Penal para el Estado de Sonora. Las leyes, los códigos y los reglamentos, en su conjunto, tienen el objetivo de proteger y ayudar a los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle, y complementan las leyes del ámbito federal en esta misma materia.

Es así que, tanto en el país como en el estado de Sonora, a pesar de las críticas por parte de organismos de la sociedad civil en el sentido de que aún falta mucho por cambiar y replantear,[12] se cuenta con toda una gama de leyes, códigos, lineamientos y normas oficiales. Un ejemplo es la NOM-167-

[12] Para más información véase: "La práctica y perspectiva de las organizaciones sociales" en *Propuesta de mecanismos y programas prioritarios para la atención de los niños callejeros de la Ciudad de México* Anexo 1 y 2 en *Propuesta de mecanismos y programas prioritarios para la atención de los niños callejeros de la Ciudad de México* 10 – 12.

SSA1-1997[13] que regula la prestación de servicios de asistencia para niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle y adultos mayores, (relacionados con el acceso, tránsito y estadía de discapacitados), con el fin de hacer cumplir el derecho de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle a ser asistidos por el Estado en primera instancia y por la sociedad civil. Sin embargo, en la práctica muchas de las leyes no son aplicadas o son simplemente ignoradas, como se verá más adelante.

2. Antecedentes históricos de las organizaciones de la sociedad civil y los programas de asistencia social en México y Sonora

En la sección anterior hicimos una recorrido por las distintas leyes generales que conforman SNAS en el país. Identificamos algunas leyes en el estado de Sonora que, acorde con instituciones y reglamentos internacionales, buscan proteger los derechos de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle. En esta sección conoceremos algunos antecedentes históricos de las HOSCAS y profundizaremos en los lineamientos generales y los alcances del programa estatal Peso por Peso, todo como preámbulo para identificar algunas características de estas organizaciones en el estado.

Como se mencionó, al SNAS lo conforman también agrupaciones civiles en las que predominan los servicios asistenciales, dejando en segundo lugar aquellas actividades de desarrollo social y económico. La atención a los niños siempre ha sido una especie de "economía mixta", ya que los programas con fondos y operaciones privadas siempre han coexistido en el tiempo (Kameraman y Kahn, 1993).

Elementos públicos y privados se han mezclado de forma indistinta en la beneficencia infantil. Los servicios públicos protegen a los niños cuando los padres no puedan protegerlos o han dejado de hacerlo. La beneficencia infantil ha evolucionado en el tiempo y ha ido desde "las casas de limosna pública" y "los orfanatos privados" a la atención y servicios de adopción, la creación de hogares, guarderías y otros servicios (O´Higgins, 1993).

Ciertamente, el Estado ha diversificado sus funciones y ha comenzado a intervenir más activamente en la protección de la infancia, así como de las mujeres para reducir los casos de abuso, abandono y explotación. Cabe aclarar, sin embargo, que siempre ha existido una ambivalencia con respecto al papel del gobierno para hacer frente a las necesidades humanas. Se da un

[13] Es tal el énfasis puesto en dichas condiciones materiales dentro de la NOM que llaman la atención aspectos como la obligación que establece para que las instituciones cuenten, por ejemplo, con materiales antiderrapantes en los pisos (apartado 5.5.3.3), luces de emergencia a base de batería eléctrica (apartado 5.6.2.2), acondicionadores de aire que aseguren una temperatura estable en verano e invierno para los casos extremos (apartado 5.6.2.3.), detectores de humo instalados en el techo y conectados a un tablero con indicadores luminosos (apartado 5.6.3.4) o los sistemas de alarma de emergencia sonoro (apartado 5.6.3.6.). Aún en los aspectos relacionados con los servicios y los recursos humanos prevalece una visión cuantitativa sobre la cualitativa. Esto lo podemos ver en el tema (apartado 5.4.) que, sin mencionar el tamaño y características del tipo de centro, establece como personal mínimo a un médico, una enfermera, un trabajador social, un intendente y un vigilante las 24 horas (Sauri, 1999).

estira y afloja en la aceptación relativa de la responsabilidad del gobierno. Históricamente, la primera preocupación del Estado fue la seguridad nacional y garantizar el respeto a la propiedad; la segunda fue el desarrollo económico. Los programas de beneficencia social, no obstante, son compromisos nuevos. En este artículo, entendemos por beneficencia a la acción de brindar atención inmediata a personas pertenecientes a "sectores compuestos por pobres estructurales y cuyas necesidades se centran en la alimentación, la salud, la educación y la emergencia" (De Piero, 2005:109).

En años recientes, los grupos vulnerables se han convertido en una preocupación mundial, nacional y estatal de gran relevancia social. Como consecuencia, el gobierno ha generado una privatización selectiva de los beneficios y del servicio social, buscando transformar las principales instituciones públicas de bienestar social en programas reducidos y focalizados para los necesitados y establecer así un régimen de política social individualista.

Los motivos por los cuales se generan programas sociales focalizados no están relacionados únicamente con el modelo económico y su propuesta (reducción de los costos de gobierno, reducción del gasto social, finanzas sanas y equilibradas etc.), sino que tiene que ver con algunos de sus efectos, como es la falta de trabajo, la precarización y la necesidad de mantener una sociedad para que no entre en caos. Los programas focalizados a ciertos grupos sociales, no sólo hablan de racionalidad (de acuerdo con el enfoque neoliberal[14] que promueven), sino que buscan amortiguar y, en algunos casos, recomponer lazos y espacios sociales que la modernidad ha destruido (Giddens, 1996).

3. Programas de asistencia social en México

Durante muchos años, el Estado mexicano no tuvo una política específica para atender y atacar la pobreza. Se suponía que mediante el crecimiento económico, la pobreza desaparecería de manera natural. Desde la década de los setenta, se conocen a nivel federal una serie de programas que representan un movimiento de ataque focalizado a la pobreza rural. Estos programas son: 1) PIDER (Programa Integral para el Desarrollo Rural). 2) Coplamar (Plan para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), 3) SAM (Sistema Al-

[14] Entiéndase por neoliberal al Estado que busca reducir el gasto público, descentralizar las instituciones asistenciales y generar una privatización selectiva de los beneficios y el servicio social. Con ello se pretende separar las instituciones de bienestar para establecer un régimen de política social individualista. El recorte del gasto social, la implementación de programas de atención a grupos vulnerables, la descentralización y la privatización selectiva de los beneficios ha sido la estrategia utilizada por el gobierno mexicano para transitar de una forma de hacer política económica a otra. El objetivo es reformar las principales instituciones públicas de bienestar social que se traduzcan en programas reducidos y discrecionales para los comprobadamente indigentes (De Piero, 2005).

mentario Mexicano),[15] 4) Programa Nacional de Alimentación,[16] 5) PRONASOL,[17] 6) Programa Alimentario y Nutrición Familiar (PANF),[18] 7) Oportunidades (antes Progresa),[19] 8) Hábitat, 9) Micro regiones, 10) Procampo, y 11) Seguro Popular,[20] entre otros.[21] Ninguno de ellos tuvo como objetivo directo a los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle. Sin embargo, representan una estrategia de ataque a la pobreza en general.

4. Programas de asistencia social en Sonora. Programa Peso por Peso

En Sonora, actualmente se cuenta con algunos programas para abatir la pobreza y otros que ayudan directamente a las OSCASH que atienden a niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle. Entre los programas que buscan abatir la pobreza se encuentran los siguientes: 1) Pasos, que realiza donaciones a través de la venta de tarjetas que al comprarlas aportan un kilo de comida a quien más lo necesite, 2) Redondeo, que es una aportación voluntaria, se recauda por las tiendas de autoservicio, a través de pequeñas donaciones, 3) Despensas mensuales, las cuales son distribuidas por parte del DIF, 4) Desayunos escolares, que ofrece el gobierno del estado y en el cual se han invertido 300 millones de pesos, 5) Valores, que busca "fortalecer los valores fundamentales del ser humano a favor de la sensibilización y accesibilidad de personas con alguna discapacidad", 6) Ruta por la familia, que tiene presencia en los 72 municipios y que ofrece jornadas comunitarias donde se apoya con asesorías legales. Según el DIF (2007) el programa ha beneficiado a 50 mil personas. 7) Un invierno sin frío, que ha entregado hasta la fecha más de 54 mil cobertores, 8) Regalo de vida, por medio del cual 130 niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle y

[15] Al final del sexenio del presidente José López Portillo (1976-1982) se instaura este programa cuyo propósito era promover la autosuficiencia alimentaria para atacar los problemas de hambre y desabasto. El programa incorpora una visión integral del problema alimentario en México. El SAM representó el último intento de planeación estratégica exitoso en materia de políticas públicas alimentaria que se realizó en las últimas décadas (Sandoval, 2008).

[16] Durante el Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se abandonó el enfoque de la autosuficiencia y el abastecimiento alimentario interno, por el de "soberanía alimentaria", el cual se enfocó en la compra de alimentos requeridos sin importar su origen o quien lo produjera (Sandoval, 1999).

[17] Con Carlos Salinas de Gortari, el discurso giró alrededor de la "seguridad alimentaria" cuyo fin buscaba garantizar la disponibilidad de alimentos mediante su importación. Para lograr el objetivo, se continúo con el anterior plan, pero se dividió en el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y en el Sistema Nacional de Vigilancia Alimentaria Nutricional, que junto con el Programa Nacional de Solidaridad, constituyeron la base de la política social de atención a los más pobres.

[18] En el siguiente sexenio, se implementó el Programa Alimentario y Nutrición Familiar (PANF). Poseía tres ejes básicos: desayunos escolares, canasta básica alimentaria para las familias pobres y de las zonas rurales, así como canastas y apoyos a familias de áreas urbanas marginadas.

[19] El Programa de Educación, Salud y Alimentación sustituyó al anterior programa y combatía la pobreza extrema en zonas rurales.

[20] Los últimos programas mencionados tienen como objetivo paliar, desde distintos ámbitos, los problemas de marginación y pobreza; ya sea a través de asistencia médica (Seguro Popular), ayudas para la reactivación del campo (Procampo, Micro regiones), o subsidios para la mejora de las condiciones de vida (Hábitat)

[21] En este tipo de programas la estrategia era, de manera preferente, el entregar un subsidio directamente a las familias pobres, antes que ampliar o generalizar el subsidio. Con esto se buscaba la eficiencia operativa.

628 menores en riesgo de calle fueron beneficiados con lentes, aparatos visuales y para operaciones costosas. Así mismo, se han otorgado más de 13 mil 500 consultas psicológicas, tres mil 945 servicios funerarios, 64 menores en adopción así como siete mil credenciales para personas con discapacidad, durante el sexenio. Por último podemos mencionar 9) Camino a casa, que busca proteger y reintegrar a los niños, jóvenes migrantes y repatriarlos a sus lugares de origen (dentro y fuera del país) y que ha atendido a 15 mil 202 desde el 2003, en albergues y módulos en San Luis Río Colorado, Nogales y Agua Prieta (DIF Sonora, 2007).

Todos los programas focalizados benefician con sus aportaciones y su continuidad a las OSCASH y en alguna medida logra ayudar o prevenir que crezca el número de los niños(as), jóvenes y adolescentes en situación de calle. Sin embargo, las acciones no tienen como objetivo principal a este grupo de población. Desde finales de la década de los setenta los programas están supeditados a la planeación sexenal que ha sufrido por recortes al gasto público en materia de política social, con la consecuente afectación a los recursos destinados a la asistencia pública (PND, 2007). Ante esa situación, se ha venido intensificando la participación de las organizaciones de la sociedad civil para dar respuesta institucionalizada a los problemas sociales que se fueron acumulando, como es el de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle.

Las OSCASH que atienden a los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle se ven principalmente beneficiadas por el programa social llamado Peso por Peso.[22] El gobierno estatal a través del DIF Sonora otorga subsidios económicos, supervisión y capacitación en el manejo de los recursos a aquellas instituciones que bajo el marco del Programa Nacional de Prevención y Atención a Niñas(os) y Jóvenes en Situación De la calle a la Vida y Fundación Merced, A.C., reciben apoyos económicos dirigidos a programas implementados en la institución. Los recursos se canalizan, a través de una convocatoria pública, a aquellas OSCASH del estado de Sonora que se dediquen a la prevención o atención de alguna comunidad en riesgo. El programa asistencial brinda apoyo a 178 Instituciones de la Sociedad Civil de 22 municipios del estado y ha beneficiando a más de 330 mil personas con una inversión de 90 millones de pesos en los diversos rubros de atención.[23] Dentro de los lineamientos del programa Peso por Peso señala que el financiamiento:

> […] se entregará únicamente a aquellas instituciones que comprueben ser eficientes en función de los resultados alcanzados, la cobertura o según el tipo de población beneficiada y dependiendo también de la capacidad que logren de encontrar fuentes alternas de financiamiento. Los fondos se entregarán de forma mensual; al final del año se

[22] Al programa lo ampara la Ley de Salud del Estado de Sonora, la Ley 35 de Asistencia Social, el Reglamento de las Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Sonora y el Reglamento Interior del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Sonora.

[23] (Acta N76 de la VIII Sesión Ordinaria de la Junta de Gobierno).

deben comprobar gastos para renovar la licitación de recursos. Dicho programa busca la concurrencia de esfuerzos dentro de la política social planteada por el estado (Plan Estatal de Desarrollo, 2003-9).

En tal contexto, durante la década de los noventa, se fundaron algunas organizaciones civiles como alternativa para mejorar las opciones de vida de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle, como parte beneficiaria del programa Peso por Peso en la ciudad de Hermosillo, ellas son: Forjando el Mañana, A. C., Comité de Colaboración Comunitaria de México, A.C., Casa Madre Teresa de Calcuta, A.C., la Comisión de Protección y Asistencia al Menor, Casa Hogar Todos Somos Hermanos, A.C., Casa Guadalupe Libre, IAP y la Ciudad de los Niños, A.C. Las tres primeras organizaciones fracasaron con el paso del tiempo y de alguna forma fueron antecesores de las otras tres. De acuerdo a las entrevistas con personal administrativo, ello se debió a la falta de financiamiento y a la poca experiencia en el cuidado de este grupo de población en riesgo. Las instituciones trabajan como albergues temporales, casas hogares (reemplazando a los antiguos orfanatos), con servicios psicológicos y programas para el retorno a las escuelas y atención a la salud de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle (Pesquiera, 2008).

5. Características de las organizaciones de la sociedad civil previo al programa Peso por Peso en Hermosillo, Sonora

Las características principales de las OSCASH en sus orígenes fueron que: 1) trabajaban exclusivamente con niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle; 2) desde su creación funcionaron sin aportaciones económicas regulares por parte del gobierno, sólo predominaron los recursos de origen filantrópico ya que el dinero con el que iniciaron fue aportado por el voluntariado. En algunos casos, el gobierno participó directamente regalando el terreno o apoyando en la construcción del edificio a través de fondos económicos directos o en especie, 3) en su estructura de personal prevalecía el voluntariado esporádico no remunerado, salarios bajos en puestos fijos y especialización escasa de sus profesionales, 4) la vinculación con otras instituciones de la región, del país o con el extranjero, así como con instituciones de gobierno o educativas, era nula o escasa. El banco de alimentos Cáritas, así como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) eran las instituciones que más apoyaban a las organizaciones, 5) ninguna organización de las que se investigaron realizó algún estudio de impacto para decidir su ubicación. Todas las OSCASH se fundaron en terrenos donados por el Ayuntamiento o por algún otro orden de gobierno.

Tal situación ha tenido consecuencias de distinta índole en la vida de las organizaciones y de la sociedad hermosillense. Por ejemplo, la Ciudad de los Niños, cuyo terreno fue donado por el municipio, se ubica en la zona industrial y por la alta exposición al polvo y a la falta de urbanización del lugar, sus

habitantes han padecido problemas de salud constantes. Se han reportado alergias, problemas de conjuntivitis y afecciones en las vías respiratorias, que son las enfermedades más comunes para los niños que habitan el lugar (Sección Metro *El Imparcial,* 01-09-06). Sin embargo, uno de los directivos entrevistados de esta institución considera que:

> Fue la oportunidad que se nos presentó la que determinó la ubicación debido a que Hermosillo se dio a la tarea de abrir un espacio…[Que] está bien ubicada tomando en cuenta el desarrollo que iba a tener nuestra ciudad, a sabiendas de que esta parte iba a crecer mucho, de que iba a ser un buen lugar para estar y además de que iba a estar cercana a centros de trabajo…

El comentario, a pesar de que no toma en consideración los resultados presentados por el periódico *El Imparcial,* sobre las consecuencias que acarrea una ubicación inadecuada para la salud de los niños que allí viven, resalta el hecho de que establecerse en una de las zonas industriales de Hermosillo, cerca de centros de trabajo, fue casual.

La Casa Hogar Guadalupe Libre, a pesar de que cuenta con algunas hectáreas de terreno, es difícil acceder a ella. La carretera de entrada no está pavimentada y a menudo, en época de lluvia, no se puede transitar. La Casa Hogar Todos Somos Hermanos es una casa amplia ubicada en una avenida muy transitada, cercana a una zona comercial de la ciudad. Esta situación aumenta la posibilidad de enfermedades y de peligros para los usuarios. Lo anterior son algunas consecuencias relacionadas con la falta de previsión, precariedad y premura con la que se establecen estas organizaciones.

Por otro lado, en cuanto al proceso por el que atravesaron las instituciones hasta su creación, podemos comentar que existen tres perfiles de fundadores de organizaciones civiles de asistencia social en la región: el primer perfil corresponde a aquellos fundadores que se han abocado a una sola causa como es el Padre Lance con su proyecto de la Casa Guadalupe Libre. Al segundo perfil corresponden a quienes se abocan a varias causas, como lo es el Dr. Jorge Pesqueira Leal, que ha fundado en la entidad organizaciones como Madre Teresa de Calcuta, que atendía a niñas en situación de calle y La Casa de los Niños, proyecto que desapareció para darle cabida a La Ciudad de los Niños que bajo una perspectiva novedosa, buscaba unir a madres substitutas con niños[24] huérfanos o en situación de calle, según informó uno de los directivos.

Más adelante, el Dr. Pesquiera consolidó la primera OSCASH en Hermosillo que bajo un esquema diferente al proyecto de la Ciudad de los Niños, buscaba contener en un sólo lugar a un grupo de niños en una casa hogar llamada Casa Hogar Todos Somos Hermanos. Actualmente, está en cons-

[24] La figura de las "madres sustitutas", corresponde a aquellas personas que van a hacerse cargo de cierto número de niños que cuidarán y educarán como si fueran sus hijos; asimismo participarán en el cuidado y preservación del lugar a cambio de una remuneración mensual, de casa y alimento que se distribuye de manera regular.

trucción otro proyecto que busca atender a personas de la tercera edad (Villa Paraíso).

Un tercer perfil correspondería a aquellas personas que lograron generar proyectos sociales auto-sustentables económicamente. Tal es el caso del Instituto Kino (un internado de niños que no atiende a niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle). Desde 1957 ha logrado, a través de varios negocios, sostener a esta organización. Ninguna otra institución surgió con este enfoque original. Casi todas dependen de un patronato formado por empresarios, sacerdotes, familias acomodadas de la localidad o del extranjero que, gracias a sus contactos y conocidos, han logrado sostener económicamente a las instituciones a lo largo del tiempo.

A partir del año 2004 se crea el programa Peso por Peso, que logra realizar cambios significativos en la estructura y en la lógica de acción de estas instituciones y por supuesto en el financiamiento.

6. Características de las organizaciones de la sociedad civil posterior al programa Peso por Peso en Hermosillo, Sonora

A continuación daremos cuenta de la situación que guardan las OSCASH en el contexto del programa Peso por Peso. Como ya se comentó, el programa social otorga subsidios económicos, supervisión y capacitación en el manejo de las aportaciones económicas entregadas, a aquellas organizaciones civiles que comprueben ser eficientes en función de los resultados alcanzados, la cobertura que logren o según el tipo de población que beneficien. En esta parte del estudio, resaltaremos los resultados alcanzados por las organizaciones civiles en relación con las fuentes de financiamiento y costo por cada uno de los niños(as), adolescentes y jóvenes asistidos. Ello con el fin de demostrar que dicho programa cambió financiera y administrativamente a las organizaciones y los cambios produjeron formas nuevas de abordar el fenómeno de la atención de la niñez en la región, como se verá más adelante.

En Hermosillo, contrario al comportamiento nacional, es posible constatar una tendencia al aumento del subsidio de procedencia gubernamental en este tipo de organizaciones. De igual forma, existe una disminución del porcentaje de contribuciones económicas de origen internacional y un aumento poco significativo en términos reales del porcentaje de recursos que las propias instituciones generan a partir de la venta de productos o servicios (cuadro 1).

En cuanto a los costos de los servicios para la atención varían mucho entre las instituciones. En promedio, la asistencia que se requiere para cubrir su gasto mensual oscila entre los mil a tres mil pesos al mes por niño asistido. El parámetro depende en ciertos casos del volumen de los usuarios. Los costos no toman en consideración al personal que se requiere para su atención, por lo que las cifras se incrementan hasta en 30% dependiendo de

Cuadro 1. Fuentes de financiamiento de las OSC en México y en la ciudad de Hermosillo, Sonora (2003)

	OSCAS en México	OSCASH
Cuotas de recuperación	85%	0%
Gobierno	9%	50%
Filantropía	8%	50%

Fuente: elaboración propia basado en Hopkins (1999); Barraza (2003)

Cuadro 2. Relación de los costos y cobertura de atención por individuo de acuerdo a las distintas OSCASH (2008)

	Ocupación real	Total por niño (mensual en pesos)
Ciudad de los Niños	11	$1,500
Todos Somos Hermanos	10	$1,000- 2,000
Guadalupe Libre	35	$2,000- 3,000

Fuente: elaboración propia basado en entrevistas realizadas a directores generales y administrativos

los servicios requeridos. Algunos costos se relacionan con el volumen de servicios, otros con los métodos de integración del personal (cuadro 2).

La Casa Hogar Guadalupe Libre reporta que su costo total por niño asistido en el año es de 180 mil pesos y que la edad oscila entre los 7 y 15 años. Cabría mencionar que la ocupación real es de 40% con respecto al máximo posible de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle que fueron asistidos.

Tradicionalmente, las organizaciones de asistencia social civil en Hermosillo, eran mucho más económicas de mantener que las de gobierno. Las razones eran trabajo voluntario no remunerado, burocracia, escasa especialización de sus profesionales y el tamaño de las instituciones.

Actualmente el voluntariado comienza a ser remunerado como una forma de ayuda y como una manera de retención para dar continuidad a los programas. El voluntariado no remunerado está cada vez menos integrado en aspectos importantes de la operación diaria y cumple otro tipo de funciones. El cambio de perspectiva -el reemplazar al voluntariado por personal capacitado genera una mayor cobertura de la asistencia y mejora el servicio, sin embargo, los gastos para el pago de personal son alrededor de 30% a 40% de los ingresos de la institución, situación que llega a molestar a algunos de los benefactores que buscan que los recursos proporcionados se canalicen

directamente a los niños. En este sentido, existe una percepción errónea de la situación, ya que el contar con personal fijo y profesional, integrado a las políticas y programas de la institución, reditúa directamente en el servicio prestado, en este caso a los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle.

Todas las organizaciones de asistencia civil tienen como su principal objetivo el rehabilitar o formar integralmente a niños y adolescentes pobres, en riesgo o en situación de calle, ya que regularmente no se aceptan jóvenes. Al respecto uno de los directivos de estas instituciones comentó que después de los 18 años "[...] h*ay que buscarles opciones afuera, no se les expulsa salen como se da en una familia*". Con el comentario se señala una de las tendencias de las organizaciones, que consiste en que los adolescentes que llegan a la juventud tienen que salir de la OSCASH.

En cuanto a las instituciones de gobierno que atienden a niños, adolescentes y jóvenes en situación de calle, podemos mencionar que en 1997 se realizó un estudio en tres municipios del estado para determinar la magnitud del problema. El resultado fue que el 22 de abril de 1999 el gobierno inauguró la Casa Hogar Temporal Jineseki[25] (que en el idioma ópata significa Casa que Rescata Niños). El espacio fue creado con el propósito de ofrecer una alternativa al menor en situación de calle. Desde su creación, la institución ha brindado atención a más de 200 niños por año, con alimentación, asistencia médica y psicológica (DIF, 2007).

El objetivo de la Casa Hogar Temporal Jineseki es reintegrar a los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle a la sociedad por medio de la educación, de una buena alimentación, de actividad física, de recreación, así como de atención psicológica. Para ello el inmueble está dividido en áreas de atención y talleres de oficios y cursos varios. En el lugar se enseña el oficio de panadero. Cuenta, además, con atención médica en el Hospital Carlos Nava, en el Hospital Infantil y en la Unidad de Terapia Infantil del Estado.[26] Tiene acceso a las actividades que realiza la Casa de la Cultura y al Consejo del Deporte de Sonora (CODESON) (DIF Sonora, 2007).

Actualmente, la institución opera con 30 empleados en sus distintas áreas como son: coordinación, área médica, trabajo social, psicopedagogía, consejería y administración. Dentro de las instalaciones se cuenta con aulas autorizadas por la SEC (Secretaría de Educación y Cultura), en la que imparten clases de manera regular dos maestros y un director de la escuela de Atención Preventiva Compensatoria (DIF Sonora, 2007).

[25] La forma como está organizado el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de Sonora se fundamenta en el artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora y lo dispuesto por los artículos 13 y 22 fracción VIII de la Ley 35 de Asistencia Social. En esa ley se dictamina que el DIF Sonora contará con Órganos y Unidades Administrativas, en la que se encuentra un órgano desconcentrado que es la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia en el Estado de Sonora al que corresponde administrativamente el Hogar Temporal Jineseki y Unacari.

[26] Las OSCASH que atiende a los niños en situación de calle, también cuentan con la misma atención médica.

En cuanto al financiamiento de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle se realiza principalmente a través de un presupuesto anual que le otorga el Estado. Asimismo, reciben donaciones en efectivo o en especie. El marco legal que sustenta a la institución se basa en la Ley sobre el SNAS, la Ley No.35 de Asistencia Social, el Reglamento Interior del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de Sonora, la Ley para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la Ley No.109 de Salud en el Estado de Sonora, la Ley No.266 de atención y protección a víctimas del delito y a la Norma Mexicana NOM-167-SSA1-1997 antes mencionada.

En general, consideramos que el subsidio y un mejor manejo administrativo les ha permitido, a las institución civiles, contratar a personas calificadas, lo que ha redundado en un mejor servicio prestado a los niños, adolescentes y jóvenes asistidos, pero también ha incrementado considerablemente sus costos, lo que trae como consecuencia una mayor dependencia del financiamiento otorgado por el gobierno.

7. Problemas y contradicciones de las políticas de asistencia social en Hermosillo, Sonora

Una vez descritos algunos aspectos del SNAS, así como algunos programas sociales gubernamentales, nos dimos a la tarea de identificar, en un segundo apartado, a las organizaciones que colaboraron en la solución de las problemáticas sociales en Hermosillo y de presentar algunas características de las OSCASH en la región. En la sección daremos cuenta de 1) los problemas de operación de los programas de gobierno estatales y municipales y 2) algunas consecuencias y contradicciones que presenta las OSCASH con la implementación de dicho programa.

8. Programas preventivos del gobierno municipal en Hermosillo, Sonora

En cuanto al programa estatal Peso por Peso y al "programa de prevención" implementado por el gobierno municipal, que a continuación referimos, éstos han sido insuficientes, según se señala en una entrevista realizada por el periódico *El Imparcial* al Director del programa de atención a la población vulnerable y centros asistenciales del DIF estatal, el Lic. Arnoldo Álvarez quien comentó que:

> A pesar de que existen programas que atienden de manera focal a ciertas poblaciones en riesgo, poco se ha hecho para institucionalizar a los niños en situación de calle en la entidad, así lo evidencia el hecho de que desde el 2003 Hermosillo está considerada una de las ciudades donde el problema de los niños va en aumento debido a que cada vez más "niños en situación de calle" abandonan sus casas (Sección Metro, *El Imparcial*, 04-01-06).

La afirmación reconoce que no se está trabajando para institucionalizar a los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle en el estado de Sonora. Así lo confirman las estadísticas que datan del 2004, en el que tan sólo en la ciudad de Hermosillo había 50 niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle y más de 700 en riesgo de calle (DIF, 2005).[27] Cabe aclarar que entendemos por institucionalizar como la acción en la que el Estado protege, cuida, resguarda o ampara a los ciudadanos bajo instituciones legitimas (ver cuadro 3).

Las autoridades de esos municipios no cuentan con programas que "rescaten" a los niños que ya están en la calle, sólo evitan que los niños(as), adolescentes y jóvenes en riesgo de calle, se refugien en la vía pública. El funcionario del DIF estatal antes citado, comentó que no se ha realizado un censo actual, aunque se sabe que la edad de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle ha aumentado. Antes era común ver niños de ocho años en la calle que ahora son jóvenes de 17 a 20 años. Esto se debe, según Adriana Uriarte Trujillo, Directora del DIF Hermosillo, a los programas de prevención que han logrado reducir el número de menores viviendo en la calle (Sección Metro *El Imparcial*, 12-09-08).

El "programa[28] de prevención" consiste de jornadas nocturnas que realiza personal especializado del DIF municipal, dos veces por semana, durante las cuales se contactan con niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle para hacer trabajo de convencimiento para que se integren a una OSCASH. Mencionan que han tenido muy poca respuesta debido a que: "No se

Cuadro 3. Presencia de niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle en el estado de Sonora durante 2004 (porcentajes)

Niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle en Sonora 2004 (total 2,622)		
	Porcentaje	Proporción
Hermosillo	38%	996
Cajeme	16%	420
Etchojoa	12%	315
Nogales	10%	262
Otros municipios	24%	629

Fuente: *El Imparcial.*

[27] Actualmente no existen datos estadísticos sobre niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle.

[28] De 1980-95 se llevó a cabo en todo el país por el DIF el Programa MESE (Menores en Situación Extraordinaria) con el propósito de ofrecer alternativas de estudio y atención directa a los niños que por motivos de trabajo o por abandono pasan gran parte del tiempo en la calle.

puede obligar a los jóvenes a que acudan a recibir atención [...] hacemos trabajo de convencimiento pero no se puede lograr mucho porque ya son mayores de 17 años" (Sección Metro *El Imparcial*, 12-09-08).

Ante esa situación de atención simulada, ante la complejidad del problema y ante la personalidad y reticencia de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle, los miembros fundadores de organizaciones civiles pugnan por acciones conjuntas en las que participen instituciones de gobierno, organizaciones religiosas, sociales, privadas y la ciudadanía para diseñar un programa permanente para la atención, recate de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle (Pesqueira, 2008).

Lo anterior debido a que las acciones asistenciales preventivas no logran incidir en el problema que pretenden resolver. Hace falta una estrategia rectora de tipo integral y participativa, coordinada y eficiente, que evite la duplicidad de recursos y esfuerzos. De no ser así, según Guillén (2008):

> [...] el escenario futuro es fácilmente previsible: aparecerán nuevos programas y se clausurarán aquellos que se consideren poco eficaces, como resultado de los vaivenes sexenales de las políticas públicas; surgirán otros tantos esfuerzos solidarios de la sociedad civil, preocupada por esta problemática, y se ofrecerán las alternativas de solución que se consideren adecuadas a la vertiente del problema que se reconozca como más apremiante (Guillén, 2008: 10).

Si tomamos en consideración que los programas operativos implementados por el gobierno municipal, no tienen como objetivo el recoger a los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle para albergarlos en alguna institución especializada y de que las OSCASH se hallan imposibilitadas legalmente para hacerlo, el resultado es que se ha dejado de asistir de manera sistemática a un grupo importante de "niños(as), adolescentes o jóvenes en situación de calle" en la región, en los últimos años.

Desde hace más de una década, el periódico *El Imparcial* ha mostrado cómo los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle han dejado atrás su infancia y continúan viviendo en la calle, sin que se presente un esfuerzo oficial para evitar el crecimiento de este problema social. El grupo se compone de niños(as), adolescente y jóvenes que viven de manera permanente en baldíos y alcantarillas distribuidos por la ciudad. Algunos de sus integrantes son el "Buda", el "Ulises", el "Meño", el "Poncho", el "Gordo Piña", el "Gordo Llorón", la "Érica", el "Tepo" y otros.

> Según el periódico *El Imparcial* se sabe que: el "Gordo Piña" y el "Gordo Llorón",... se quitaron la vida. Ya no está la "Érica", quien llegó niña, se hizo mujer y tres veces madre; su pareja, el "Tepo" se fue antes que ella, presuntamente falleció hace tres años a causa de una sobredosis de droga [...] Generalmente, no se les ve, pero duermen en el banco abandonado del bulevar Kino y Morelos o en el baldío que antes era agencia de autos, junto al Casino de Hermosillo. Están en los cruceros extendiendo una mano para pedir dinero, limpiando vidrios o se emplean como vendedores nocturnos de flores, pero ya nadie los ve (Sección Metro *El Imparcial*, 30-10-05).

La respuesta de las autoridades ante la problemática ha sido: *la de cerrar las alcantarillas del bulevar Morelos con gruesos barrotes, pero siguen por ahí, sólo se cambiaron de dirección.* En la misma nota periodística, la Sra. Laborín de Bours presidenta del DIF Sonora en el 2006, consideró a que *se ha hecho hasta lo imposible para sacar a esos jóvenes de la calle y reintegrarlos a sus hogares, pero no se ha tenido éxito "¡Qué no hemos hechoi"*, dijo el 28 de septiembre 2005, al término de su segundo informe de trabajo que se realizó en el Casino de Hermosillo, luego anunció que buscaría formas para evitar que los niños salgan de sus hogares para vivir en la calle (Sección Metro *El Imparcial*, 30-10-05). En ese mismo sentido, uno de los directivos de las OSCASH entrevistado considera que: *Actualmente, existe un doble discurso: por un lado saben donde están [los "niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle], pero no hacen nada por recogerlos.* Ambos comentarios, tanto de la presidenta del DIF Sonora, como del directivo entrevistado, evidencian la tendencia que hemos encontrado en la investigación: consideramos que se está poniendo el acento en los programas de prevención por encima de los programas que busquen la institucionalización de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle.

9. Consecuencias y contradicciones de las HOSCAS a partir de la implementación del programa Peso por Peso en Hermosillo, Sonora

Una de las contradicciones que las OSCASH presentan, a partir de la puesta en marcha del "programa de prevención" implementado por el gobierno municipal y el programa Peso por Peso de origen estatal, es que las organizaciones civiles en Hermosillo están dejando de asistir a niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle. En su lugar, se busca asistir a niños y adolescentes en riesgo de calle o niños y adolescentes con problemas intrafamiliares o pobres. Así lo comenta el director administrativo en una de las entrevistas que se realizó en el 2008, donde nos aclara el tipo de niños que asisten:

> Son niños en situación de riesgo [de calle]. Ahorita sí hay algunos que si estuvieron en calle, pero la gran mayoría son niños que han estado haciendo intentos por estar trabajando en la calle más que nada. Con los que yo más he tenido relación son con los que viven cerca. Y he visto que muchos de ellos trabajan, más no viven en la calle. Trabajan allí, se la llevan parte del día y de la noche y luego se regresan a sus casas. Si no, allí tiene unos baldíos donde se reúnen todos a platicar, a drogarse, a tomar, a fumar. Son puntos de reunión para estos chavitos que muchos de ellos de allí vienen, de allí han salido y ciertamente estos tipos de niños están con nosotros. Y ahorita estamos atendiendo a esa población en riesgo de calle.

Aunado a la situación de que se asiste a niños en riesgo de calle y no a niños en situación de calle, podemos agregar el hecho de que la población

usuaria ve a las organizaciones como internados. A continuación algunas citas e usuarios entrevistados: Luis[29] comentó:

> Mi mamá me trajo, porque me escapaba de la escuela. No me gustaba y me llevó para la casa y me dijo: te voy a meter a un internado. Y me metió aquí y me quede un mes sin salir. De la Cruz Gálvez me mandaron para acá [refiriéndose a la casa hogar]

En otra entrevista, Alex nos comentó que le reclamó a su mamá sobre la vida en el "internado" y nos relata que:

> Cuando salgo de aquí, en la casa me la llevo. Porque mi mamá no quiere que salga pa' la calle. Dice: por eso te meto al internado para que no salgas ¿Cómo se llama? Como los demás, así que todo mariguano, me dice. Dice: quiero…quiero que ustedes salgan bien, dice. ¡Ay amai ¿pero porque a otro internado? de aquí nos vas a meter a otro internado y a otro les dijimos. Pues si mijito, pero así es dijo…y le digo ¡pus ahí te vamos a meter a ti también o a otra escuela, para que veas lo que es [se ríe].

Es así que consideramos que el propósito inicial para el cual fueron creados, así como la población que pretendían atender y la razón de ser de las OSCASH se ha ido desvirtuado. El director general de una de las OSCASH que fue entrevistado en el 2008, reconoció que algunos benefactores dejaron de ayudar económicamente debido a que buscaban auxiliar a un menor en situación de calle, no a un niño que tenia familia, pero que ésta por alguna causa no respondía por sus hijos. La situación compromete el financiamiento económico de los benefactores esporádicos, pero se asegura el financiamiento a través del programa Peso por Peso, que entrega fondos en función de resultados y de niños asistidos.

En Hermosillo, las organizaciones entrevistadas no han logrado evitar que más niños, jóvenes y adolescentes tomen las calles como hogar. El Estado, por su parte, tiene la obligación de recogerlos y de llevarlos a sitios donde, se les cuide, eduque y se les trate bien, incluso contra la voluntad de sus padres, si éstos los obligan a la mendicidad o no pueden suministrarles un mínimo de condiciones de vida adecuadas. Es por ello que no se debe olvidar que los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle fueron obligados a construir su subjetividad en la calle y que el objetivo de las instituciones será la de revertir esta identidad, respetando sus derechos y atendiendo sus necesidades y percepciones.

Resumiendo, la mayoría de las organizaciones no gubernamentales se enfocan a los niños en riesgo de calle, pero no a los que ya están en situación de calle. Con estos últimos, la atención se remite a algunas comidas o regalos, pero a la institucionalización. Es así que resulta contradictorio el que las OSCASH cuenten con la posibilidad de contratar a personal especializado en el manejo de los niños, adolescentes y jóvenes en situación de calle, en un momento en el que ya no cuentan con usuarios con este perfil.

[29] Por cuestiones de confidencialidad, se cambiaron los nombres de los entrevistados.

Conclusiones

Tomando en consideración el marco teórico propuesto y el análisis de entrevistas, datos de archivos y de campo así como la observación etnográfica, podemos concluir que los principales factores que restringen la integración de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle a las organizaciones de la sociedad civil de la región son: el económico, el gubernamental y el institucional.

En lo económico, a pesar del apoyo que las organizaciones reciben por parte del programa Peso por Peso, el reto es que los costos son cada vez más elevados por cada niño asistido, aunque ello no implica que se destinen las cantidades de manera directa, como ya se comentó. En el aspecto gubernamental, el reto es poder cambiar los programas preventivos y asistenciales por otros que tengan como objetivo la institucionalización de los menores. Hasta ahora, la línea de acción de los distintos niveles de gobierno, han tenido como prioridad los programas de prevención, para reducir los riesgos sociales, pero no su inserción en alguna organización civil. El resultado general es que el gobierno canaliza pocos "niños, adolescentes y jóvenes en situación de calle" a las OSCASH, y cuando los lleva a las instituciones correspondientes, éstas terminan declinando su admisión, por lo que no es raro ver en la ciudad cómo los niños en situación de calle siguen proliferando sin que se haga nada al respecto.

Al interior de las OSCASH, resulta cada vez más notorio que se trabaja con usuarios que temporalmente se encuentran en la calle o en riesgo de calle, pero que no viven en situación de calle. Al final, es más fácil trabajar con niños y adolescentes en riesgo de calle, que con los de situación de calle, puesto que los datos que se pueden exhibir de niños y adolescentes que se reintegran a sus familias, mejoran los resultados presentados y asegura los recursos económicos.

Asimismo, consideramos que el gobierno afecta el vínculo que las organizaciones deben tener con la sociedad, al entregarles niños en riesgo de calle cuando fueron creadas para trabajar con niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle. Lo anterior reduce su credibilidad, puesto que a pesar de saber dónde se encuentran no cuentan con los elementos legales, ni el interés, para integrarlos a sus organizaciones. En este contexto consideramos que se corre el riesgo de generar Organizaciones Prestadoras de Servicios (OPS) que reciben recursos según un tabulador y se les paga por niño o menor atendido. Coincidimos con Bonilla (2002) en que la consecuencia sería que se priorizaran los resultados y las estadísticas sobre los procesos de reconstrucción del tejido social de la región. Esta condición de OPS acabaría con todo un proceso de aprendizaje en la atención de los niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle que inició en la década de los noventas.

En lo institucional, las OSCASH no admiten cierto perfil de niños, adolescentes y jóvenes; se debe a que, según la ley, es el Estado a través de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, la única institución con la capacidad de recoger y canalizar a los niños(as), adolescentes y jóvenes a las instituciones encargadas de la asistencia social, incluyendo a los de situación de calle. La procuraduría, en primera instancia, entrega a los niños, adolescentes y jóvenes al DIF, para que se integre un expediente con perfiles psicológicos, toxicológicos, físicos y mentales. De esa información se genera una clasificación que determina el tipo de institución a la que puede ser canalizado. Parte de los resultados de los estudios son proporcionados a la OSCASH. Es así que, tomando en consideración esta información, los administrativos entrevistados comentaron que los criterios generales de admisión de las organizaciones están determinados por la edad: se admiten jóvenes de hasta 16 años; por la preferencia sexual (no se admiten homosexuales o bisexuales); por la adicción a drogas o vicios (como son fumar, tomar bebidas embriagantes); antecedentes penales y el tiempo de permanencia en calle, a mayor tiempo en situación de calle menores son las posibilidades de ser admitidos. Otra situación que también se presenta en las OSCASH, una vez que estas admiten a un solicitante, es que no tienen ninguna seguridad sobre la permanencia de los niños, adolescentes y jóvenes asignados, pues estos pueden ser requeridos o canalizados a otra OSCASH, sin previo aviso.

Uno de los aspectos que el programa Peso por Peso ha soslayado es el hecho de que las OSCASH forman parte del SNAS, sin embargo, no cuentan con beneficios similares a los de las instituciones gubernamentales. Los beneficios son un mayor presupuesto como el que se asigna a instituciones de gobierno y mejores instalaciones, conforme a las normas internacionales de construcción y seguridad, que tienen como objetivo el lograr niveles internacionales de calidad y seguridad en el cuidado de los usuarios. El hecho de que no se cumpla con los niveles de calidad y de seguridad, ya sea porque se desconoce o porque no se cuenta con los recursos para implementarlos, aumenta los riesgos de accidentes dentro de las OSCASH y limita la calidad del servicio brindado. Consideramos que el programa de manera contradictoria, a pesar de haber generado cambios importantes al interior de las organizaciones en lo administrativo, no ha logrado que se reduzca el número de niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de calle; por el contrario, han aumentado, aunque se cuenta con organizaciones cada vez más capacitadas.

En cuanto a las OSCASH, a pesar de los avances, brindan un servicio desorganizado, irregular, con vinculación institucional escasa y con estrategias múltiples que dependen de iniciativas individuales o de proyectos institucionalizados de ataque a la pobreza y marginación, como lo es el programa Peso por Peso. Coincidimos con Beck (2002), al señalar que sobre las orga-

nizaciones civiles recae una enorme responsabilidad, pero sin parámetros de acción y ayuda claros por parte del Estado.

De igual forma, Beck (2002), considera que en la sociedad del riesgo global ante la ausencia de un gobierno regulador, en el que las instituciones del Estado, se encuentran en una etapa de decadencia y obsolescencia, las organizaciones civiles (como las de asistencia social en Hermosillo), deberían desarrollar mecanismos institucionales nuevos, que busquen desafiar el riesgo de no atender a poblaciones vulnerables como es la de los niños/as, adolescentes y jóvenes en situación de calle. Sin embargo, encontramos que las OSCASH responden al reto de la modernidad seleccionando y negando a la población por la cual fueron creadas.

Este autor supone que las instituciones pueden ser más reflexivas y críticas que el gobierno central y que tienen la capacidad de adaptarse mejor a los riesgos asociados a la modernidad avanzada y enfrentarse a ellos. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, esa adaptabilidad y grado de reflexión y critica no se logra.

Las OSCASH, por varias razones, no se han podido insertar en el proceso de "desencadenamiento de la política" (Beck, 2002: 34), en donde la política ya no es competencia del gobierno central, sino de varios grupos de individuos, con el objetivo de reconfigurar la sociedad desde abajo, hacerlas más abiertas y generar relaciones nuevas. Consideramos que a pesar de lo valioso de su intervención, las organizaciones resuelven parcialmente los problemas de los niños, adolescentes y jóvenes en situación de calle al participar poco en el diseño de políticas o programas sociales.

Consideramos que algunas iniciativas, tanto públicas como privadas, han buscado disminuir el crecimiento de los "niños, adolescentes y jóvenes en situación de calle" (programas preventivos); otras han generado alternativas de vida para muchos de ellos (aumento y simplificación de los trámites de adopción), y otras tantas, sin quererlo, han fortalecido a través de sus acciones el arraigo de los "niños, adolescente y jóvenes en situación de calle", como es el caso de las políticas y programas públicas y los criterios de selección de las OSCASH.

Bibliografía

Arredondo B. y J. Angulo (2005) "Los menores ya han crecido y están en el abandono. Olvida Hermosillo a niños de la calle" en *El Imparcial*. 30 de octubre de 2005, Sección Metro.

Barraza, S. (2003) *Las organizaciones civiles en México: situación actual y retos frente al fortalecimiento institucional*. México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.

Beck, U. (1998) *La sociedad de riesgo: hacia una nueva modernidad*. España, Paidós.

————(2002) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. México, Siglo XXI.

Bonilla, M. (2002) *Reflexiones alrededor del tema de los niños de la patria*. Venezuela, Gato Negro.

Corea, C. (2005) *¿Se acabó la infancia? Ensayo sobre la destitución de la niñez. España,* Lumen/Humanitas.

De Piero, S. (2005) *Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*. México, Paidós.

Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (2005) Publicación financiada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social. INDESOL disponible en http://www.difson.gob.mx/Sitio/programas_menores.aspx (Accesado el 12 de enero del 2009).

Giddens, A. (1996) *Más allá de la izquierda y la derecha: el futuro de las políticas radicales*. España, Cátedra.

Guillén, L. (2008) "Los niños de la calle: políticas públicas y sociedad civil" en *Savia*. Año 1, número 1, agosto 2008, pp. 8-12.

Hopkins, J. (1999) "USMARC as A Metadata Shell" en *Journal of Internet Cataloguing*. Año 5, número 1, febrero, pp. 55-68.

Kamerman, B. y J. Kahn (1993) *La privatización y el Estado benefactor*. México. Fondo de Cultura Económica.

Pesqueira, L. (2008) "Reflexiones sobre los niños de la calle" en *Savia*. Año 1, número 1, agosto, pp. 3-6.

Plan Estatal de Desarrollo 2003-9. Disponible en http://www.sonora.gob.mx/ped/default.htm. (Accesado el 6 de julio 2008).

Plan Nacional de Desarrollo (2000). Disponible en http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/. (Accesado el 26 de octubre 2008).

Reforma Hacendaria (2008). Disponible en http://74.125.95.132/search?q=cache:Z7OHzgDRtqoJ:ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/reforma2008/AspectosrelevantesRH2008.pdf+%22Reforma+Hacendaria+2008+%22&cd=2&hl=es&ct=clnk (Accesado el 5 de noviembre 2008).

Rose-Ackerman, S. (1983) "Unintended Consequences: Regulating the Quality of Subsidized Day Care" en *Journal of Policy Analysis and Management*. Año1, pp. 14-30.

Sandoval S., V. Salazar y P. Wong (1999) "Los intermediarios comerciales en la agricultura sonorense de exportación" en *Estudios Sociales*. Número 17, pp. 49-76.

Sauri, G. (1993) *Vivir en la calle. La situación de los niños y niñas callejeros en el D.F.* México, Édnica.

SEDESOL (2001) *De la calle a la vida. Propuesta de las Organizaciones de la Sociedad Civil para Presidencia de la República Secretaría de Desarrollo Social*. Disponible en http://www.delacallealavida.org.ar/ (Accesado el 16 de noviembre 2008).

Spring U. y E. Álvarez (1995) "Crecer en condiciones de pobreza extrema" en Bar-Din, A. (comp.) *Los niños marginados en América Latina. Una antología de estudios psicosociales*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Zorita, P. (2008) "Trabajo social con familias sin hogar" en *Savia*. Año 1, número 1, agosto, pp. 12-16.

Copyright of Estudios Sociales: Revista de Investigación Científica is the property of Estudios Sociales, Revista de Investigacion Cientifica and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.